

Fiche réforme n°57

La mise en œuvre de la Convention internationale des droits des personnes handicapées (CIDPH)

Ratifiée par la France en 2010, la CIDPH et le protocole facultatif s'y rapportant sont entrés en vigueur dans le droit national la même année. En ratifiant la Convention, l'État s'est engagé à « *garantir et à promouvoir le plein exercice de tous les droits de l'homme et de toutes les libertés fondamentales de toutes les personnes handicapées sans discrimination d'aucune sorte fondée sur le handicap* » et à prendre toutes les mesures appropriées pour mettre en œuvre les droits reconnus par la Convention.

En sa qualité de mécanisme indépendant, le Défenseur des droits assure, en lien avec les personnes handicapées et les associations qui les représentent, une mission de protection, de promotion et de suivi de l'application de la Convention.

Or, pour la Défenseure des droits, le bilan est contrasté. Si indéniablement de nombreux progrès ont été réalisés ces dernières années, d'importantes lacunes subsistent dans la mise en œuvre effective des droits reconnus par la Convention. Bien qu'un changement de paradigme semble aujourd'hui peu à peu s'opérer, il faut néanmoins regretter, outre sa tardiveté, son inégale appropriation par l'ensemble des acteurs publics concernés.

Réformes obtenues

Les conditions d'attribution de l'allocation aux adultes handicapés (AAH)

Le Défenseur des droits, considérant que la prise en compte des ressources du conjoint pour l'attribution de l'AAH aboutissait à des situations intolérables de dépendance financière pour les personnes concernées, recommandait de garantir l'autonomie financière des personnes handicapées en désolidarisant le calcul des prestations accordées au titre du handicap des revenus de leur conjoint/partenaire/concubin.

- ✓ **La déconjugalisation de l'AAH a été adoptée par la loi n° 2022-1158 du 16 août 2022. Les ressources du conjoint, du concubin et du partenaire d'un Pacs ne seront plus prises en compte pour l'attribution de l'AAH. L'entrée en vigueur de cette disposition est prévue au plus tard le 1^{er} octobre 2023.**

Le vote des personnes handicapées sous tutelle

Afin de se conformer aux dispositions de la Convention internationale sur les droits des personnes handicapées (CIDPH), le Défenseur des droits a recommandé de garantir aux personnes handicapées sous régime de protection leur droit au vote.

- ✓ **L'adoption, le 23 mars 2019, de la loi n° 2019-222, permet la reconnaissance du droit de vote des personnes handicapées sous tutelle.**

Le droit pour les majeurs protégés de se marier ou de se pacser

Avant 2019, le Code civil français interdisait au majeur placé sous tutelle ou curatelle de se marier ou de conclure un pacte civil de solidarité (Pacs), sans autorisation préalable, selon le cas, du curateur, du juge ou du conseil de famille. Idem en matière de divorce par consentement mutuel. En 2016, dans son rapport sur la *Protection juridique des majeurs vulnérables*, le Défenseur des droits a considéré que le Code civil français était contraire à la CIDPH et recommandé à l'État de modifier la législation.

- ✓ **La loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 a supprimé l'autorisation préalable et permet aux majeurs protégés de se marier ou de se pacser dans les conditions de droit commun.**

Réformes attendues

L'égalité et la non-discrimination

La protection des personnes handicapées contre les discriminations reste encore insuffisante pour répondre aux exigences de la Convention. En premier lieu, la définition de la discrimination dans la législation nationale mériterait d'être complétée. En second lieu, l'obligation d'aménagements raisonnables n'est expressément reconnue, en droit national, qu'en matière de travail et d'emploi et devrait être étendue aux autres droits.

Par ailleurs, l'action de groupe en matière de discrimination est ouverte aux associations intervenant dans le domaine du handicap. Cependant, en matière d'emploi, cette possibilité d'action est limitée aux discriminations dans l'accès à l'emploi. Cette situation est particulièrement regrettable dans la mesure où l'emploi est le premier domaine dans lequel s'exerce les discriminations fondées sur le handicap.

La Défenseure des droits recommande de :

- ☞ **Modifier la définition de la discrimination prévue à l'article 1^{er} de la loi du 27 mai 2008** afin de prendre en compte les différentes formes de discriminations dont sont victimes les personnes handicapées - discrimination par association, discriminations multiples et intersectionnalité - et d'y inscrire, conformément à l'article 2 de la Convention, que « La discrimination fondée sur le handicap comprend toutes les formes de discrimination, y compris le refus d'aménagements raisonnables » ;
- ☞ **Ouvrir l'action de groupe aux associations** mais également à tout regroupement de victimes constitué pour les besoins de la cause dans tous les domaines visés par la loi sans exception.

Le droit à un niveau de vie adéquat et à la protection sociale

Les personnes handicapées sont plus fortement exposées au risque de pauvreté, en raison notamment de leurs difficultés d'accès et de maintien dans l'emploi, et leur niveau de pauvreté est d'autant plus important que leur déficience est sévère. Pour répondre à ce constat préoccupant, le Gouvernement a décidé de procéder à une revalorisation exceptionnelle de l'allocation aux adultes handicapés (AAH). Bien que positives, ces mesures restent toutefois insuffisantes pour permettre aux bénéficiaires de l'AAH de franchir le seuil de pauvreté. De plus, La Défenseure des droits constate que les personnes atteintes d'une incapacité inférieure à 80% qui accèdent à une activité professionnelle au-delà d'un mi-temps, voient leur droit à l'AAH supprimé, et se trouvent de ce fait pénalisées dans leur démarche d'insertion professionnelle. La Défenseure des droits recommande par conséquent de :

- ☞ **Lever les freins juridiques** à l'emploi des personnes handicapées liés, notamment, aux conditions d'attribution de l'AAH pour les personnes justifiant d'un taux d'incapacité inférieur à 80%.

Les enfants handicapés

La Défenseure des droits constate que les enfants handicapés peinent encore à accéder pleinement à leurs droits.

La France a connu un retard dans la connaissance et la prise en compte de l'autisme comme trouble neurodéveloppemental. Toutefois, une nouvelle stratégie nationale pour l'autisme au sein des troubles du neurodéveloppement (TND) 2018-2022 a été rendue publique en 2018. Celle-ci se décline autour de plusieurs engagements portant notamment sur l'intervention précoce auprès des enfants ainsi que la garantie d'un parcours scolaire fluide et adapté aux besoins de chaque enfant.

Par ailleurs, dès 2015, le Défenseur des droits soulignait la situation particulièrement préoccupante des enfants handicapés pris en charge par les services de protection de l'enfance. Au nombre de 70 000, ces enfants se trouvent à l'intersection de politiques publiques distinctes. Ce cloisonnement institutionnel porte atteinte à l'efficacité des mesures adoptées en la matière.

La Défenseure des droits se félicite néanmoins que la Stratégie nationale de prévention et de protection de l'enfance 2020-2022 affirme l'objectif de créer des dispositifs d'intervention, adaptés aux problématiques croisées de protection de l'enfance et de handicap. Soucieuse de la réalisation des objectifs annoncés, la Défenseure des droits recommande de :

- ☞ **Prendre sans délais les mesures** inscrites dans la nouvelle Stratégie nationale pour l'autisme au sein des troubles du neurodéveloppement (TND) 2018-2022 et la Stratégie nationale de protection et de prévention de l'enfance 2020-2022 ;
- ☞ **Prendre les mesures législatives** nécessaires pour interdire le recours à la technique du « packing », pratique invasive de traitements des TSA (troubles du spectre autistique) chez les enfants. Bien que l'État reconnaisse dans un rapport de 2010 le packing comme un acte de maltraitance, elle n'est toujours pas interdite ;
- ☞ **Prendre les mesures appropriées** pour lever les obstacles liés à la complexité du système d'accompagnants, liés à la disparité des statuts et des financeurs, pour permettre aux enfants en situation de handicap d'avoir accès à un accompagnement adapté à leurs besoins ;
- ☞ **Clarifier juridiquement** la compétence de la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH) en matière d'évaluation du besoin d'accompagnement sur tous les temps de vie de l'enfant.

La reconnaissance de la personnalité juridique dans des conditions d'égalité

Dans un rapport de 2016, le Défenseur des droits alerte sur les difficultés d'application des dispositions prévues par la loi relatives aux mesures de protections appliquées aux majeurs handicapés. Les principes de nécessité, de proportionnalité et de subsidiarité des mesures de protection juridique ont pour l'essentiel été traduits par la loi n° 2007-308 du 5 mars 2007, portant réforme de la protection juridique des majeurs, mais en pratique, leur mise en œuvre n'est pas assurée. En effet, la majorité des mesures prononcées étant encore aujourd'hui des mesures privatives de la capacité juridique. La Défenseure des droits recommande par conséquent de :

- ☞ **Procéder à des modifications de la législation** afin de rendre effective, dans tous les domaines, la reconnaissance de la présomption de capacité du majeur protégé et sur l'accompagnement de la personne dans le respect de sa volonté et de ses préférences.

Le droit de ne pas être soumis à la torture ni à des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants

La CIDPH affirme le droit des personnes handicapées, ou en perte d'autonomie, de ne pas être soumises à des traitements cruels, inhumains ou dégradants. De fait, la Défenseure des Droits constate de réelles difficultés liées à l'application de ce droit fondamental au sein des lieux de privation de liberté. D'une part, les personnes souffrant de pathologies ou troubles mentaux sont surreprésentés en détention et, d'autre part, maintenir une personne en établissement non spécialisé, quand sa place est dans une structure de soin, équivaut à lui infliger des mauvais traitements.

L'accès à la justice

Les personnes handicapées sont aujourd'hui confrontées à de nombreux obstacles de nature à gêner leur accès à la justice. Des aménagements de procédure ont été prévus par la loi de 2005 pour les personnes atteintes de déficience auditive ou visuelle et les personnes aphasiques, mais ils ne sont pas toujours respectés en pratique et restent, dans tous les cas, inadaptés pour les autres formes de handicaps, notamment intellectuels. L'inaccessibilité des bâtiments constitue également un frein pour l'accès à la justice, tant pour les justiciables que les auxiliaires de justice handicapés. Pour la Défenseure des droits, il convient de :

- ☞ **Compléter l'article 76 de la loi de 2005** afin de garantir l'accès aux informations dans des formats accessibles à tous et permettre, à toutes les étapes de la procédure de justice, à chaque personne quelle que soit la nature de son handicap, d'avoir accès à l'accompagnement de son choix.

L'accessibilité et la liberté de circulation

La Défenseure des droits déplore le retard important pris par la France, en matière d'accessibilité et les réticences persistantes des pouvoirs publics, à appréhender l'accessibilité comme une condition préalable essentielle à la jouissance effective des droits par les personnes handicapées.

D'abord, la loi du 11 février 2005 avait prévu que, sauf dérogations exceptionnelles, l'ensemble des **établissements recevant du public (ERP)** existants et des transports collectifs devaient être rendus accessibles au plus tard en 2015. Cet objectif n'a pas été atteint, malgré un délai de 3 années supplémentaires accordé par le Gouvernement en 2014.

Ensuite, concernant les **transports**, alors que la loi de 2005 avait prévu que la chaîne de déplacement devait être organisée pour permettre son accessibilité « dans sa totalité » aux personnes handicapées ou à mobilité réduite, cette obligation a été remise en cause par la réforme de 2015. Désormais, l'obligation d'accessibilité des services de transport est remplie par l'aménagement de quelques points d'arrêt considérés comme « prioritaires », les autres n'étant pas tenus d'être rendus accessibles.

De plus, la loi ne prévoit pas d'obligation générale de mise en accessibilité pour les **voiries**. En effet, les prescriptions en la matière ne s'appliquent que dans le cas de réalisation de voies nouvelles, d'aménagements ou de travaux réalisés sur la voirie. Par ailleurs, seules les communes de plus de 1 000 habitants - près de 54% des communes comptent moins de 500 habitants en France - sont tenues d'élaborer un plan de mise en accessibilité de la voirie et des aménagements des espaces publics (PAVE).

Enfin, la loi du 23 novembre 2018 dite loi « ELAN » a remis en cause la règle du « tout accessible », prévue par la loi de 2005, pour les **logements neufs** en instituant un quota de 20% de logements accessibles dès la conception, les autres logements devant simplement répondre à une condition d'évolutivité.

La Défenseure des droits recommande de :

- ☞ **Prendre sans délai les mesures législatives et réglementaires** pour éliminer les obstacles existants et garantir l'accessibilité de l'environnement et de la totalité de la chaîne de déplacement aux personnes handicapées, quel que soit leur handicap ;
- ☞ **Publier les textes d'application nécessaires à la mise en œuvre de la loi du 11 février 2005** concernant les normes d'accessibilité applicables aux enceintes sportives, aux établissements destinés à offrir au public une prestation visuelle ou sonore, aux centres de rétention administrative et aux locaux de garde à vue, aux chapiteaux, tentes et structures, aux établissements flottants et aux locaux de travail ;
- ☞ **Modifier la loi** afin d'y inscrire l'obligation d'accessibilité de l'ensemble des points d'arrêt du réseau de transport, y compris du réseau de transport scolaire, en prévoyant une programmation de leur mise en accessibilité de manière à garantir, à terme, l'accessibilité de la totalité de la chaîne de déplacement ;

- ☞ **Inscrire dans la loi** une obligation générale de mise en accessibilité de la voirie publique ou privée, ouverte à la circulation publique, et ce indépendamment de tout projet de réalisation de voies nouvelles, d'aménagements ou de travaux réalisés sur la voirie ;
- ☞ **Abroger les dispositions de la loi du 23 novembre 2018** portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite loi « ELAN » en ce qu'elles méconnaissent les principes d'accessibilité et de conception universelle édictés par la Convention et **rétablir la règle du « tout accessible » applicable aux logements neufs prévue par la loi du 11 février 2005.**

La liberté d'expression, d'opinion et d'accès à l'information

L'effectivité du droit à la liberté d'expression et d'opinion, comme de celui d'accès à l'information et à la communication, se trouve entravée, en pratique, par le manque d'accessibilité des systèmes d'information et de communication. La loi de 2005 a introduit une obligation d'accessibilité des services de communication des « organismes du secteur public » en ligne. Mais le bilan de ces mesures est extrêmement décevant et préoccupant, la grande majorité des sites restant inaccessibles. La Défenseure des droits constate que le dispositif reste peu contraignant, tant en termes d'obligations que de réalisation et de sanctions, et qu'il ne permet pas d'assurer aux personnes handicapées un accès effectif aux sites internet des services publics. La Défenseure des droits recommande donc de :

- ☞ **Prendre les mesures législatives et réglementaires** afin de permettre aux personnes handicapées, quel que soit leur handicap, de bénéficier, dans leurs relations avec les services publics, d'une communication adaptée à leurs besoins, notamment par l'accès au service d'un interprète en langue des signes française (LSF) ;
- ☞ **Rendre effective l'accessibilité des sites internet**, publics et privés, et instaurer un véritable dispositif de contrôle de conformité de ces sites aux règles d'accessibilité, assorti de sanctions dissuasives.

La participation à la vie politique et à la vie publique

En France, ce n'est que très récemment que le droit de vote a été reconnu à tous les majeurs protégés handicapés, conformément à la Convention. Mais leur éligibilité connaît encore des limites. Et si désormais le droit de vote est reconnu à toutes les personnes handicapées, l'enjeu est dorénavant d'en assurer la pleine effectivité. L'effectivité du droit de vote pour les personnes handicapées suppose de garantir l'accessibilité des campagnes électorales. Tout en saluant les dispositions prises dans ce sens par le Gouvernement, la Défenseure des droits recommande de :

- ☞ **Introduire dans le Code électoral** un référentiel définissant les conditions et modalités d'accessibilité des opérations de vote aux personnes handicapées ;
- ☞ **Adopter les dispositions** afin de garantir l'accessibilité des campagnes électorales et promouvoir, pour toutes les élections, l'accessibilité des dispositifs de propagande électorale aux personnes handicapées.

L'autonomie de vie, le respect du domicile et de la famille

La loi de 2005 a institué, pour toute personne handicapée un droit à compensation des conséquences de son handicap, quels qu'en soient l'origine et la nature. Cette compensation a vocation à répondre aux besoins de chaque personne handicapée, en considération de ses aspirations et de son projet de vie.

En pratique le droit à compensation connaît de nombreuses limites qui contreviennent aux principes de dignité intrinsèque, d'autonomie individuelle, y compris la liberté de faire ses propres choix et d'indépendance des personnes handicapées. Outre des problèmes récurrents liés aux délais de traitement, la Défenseure des droits déplore de nombreuses inégalités de traitement sur le territoire. La Défenseure des droits recommande donc de :

- ☞ **Réformer le système des prestations accordées au titre de la compensation du handicap**, afin d'apporter une réponse appropriée aux besoins de chaque personne, quel que soit son handicap et l'âge auquel il survient ;
- ☞ **Engager une réforme des prestations accordées aux parents d'enfants handicapés**, afin de leur permettre de bénéficier d'une compensation adaptée à leurs besoins pour l'éducation de leur enfant ;
- ☞ **Réformer la « PCH parentalité »** afin d'assurer à tous les parents handicapés justifiant d'un besoin d'aide à la parentalité pour l'éducation de leur enfant, une compensation tenant compte de leurs besoins réels, quel que soit l'âge de leur enfant ;
- ☞ **Définir un véritable statut de l'aidant** et, dans cet objectif, procéder à une refonte des dispositifs existants dans une logique d'harmonisation des droits, s'agissant en particulier des droits sociaux, du droit au répit et du droit à une formation spécifique.

Pour en savoir plus

Décision n° 2017-001 du 9 février 2017 relative au défaut d'accessibilité numérique des logiciels métiers utilisés par les agents publics.

Décision n° 2017-138 du 22 mai 2017 relative à la diminution du taux de prime modulable en lien avec la reconnaissance du statut de travailleur handicapé.

Guide du Défenseur des droits « Emploi des personnes en situation de handicap et aménagements raisonnables – L'obligation d'aménagement raisonnable comme garantie d'égalité de traitement dans l'emploi », décembre 2017.

Décision n° 2018-112 du 11 mai 2018 relative à la procédure consistant à évaluer les aménagements raisonnables à mettre en place pour des candidats handicapés à une formation professionnelle.

Avis n° 18-16 du 28 mai 2018 relatif au projet de loi n° 904 pour la liberté de choisir son avenir professionnel.

Avis n° 18-27 du 22 novembre 2018 relatif au handicap dans la fonction publique.

Avis n° 19-07 du 26 avril 2019 relatif au projet de loi n° 1802 de transformation de la fonction publique.

Décision-cadre n° 2019-220 du 18 septembre 2019 relative à la situation des travailleurs handicapés en ESAT.

Décision-cadre n° 2020-026 du 29 janvier 2020 relative aux difficultés rencontrées par les personnes sourdes et malentendantes en matière d'emploi public.

Rapport sur la mise en œuvre de la CIDPH, 2020.

Rapport parallèle du Défenseur des droits, dans le cadre de l'examen initial de la France sur la mise en œuvre de la CIDPH, 2021.